

Nr 43

Utlåtande i anledning av motioner om kommunal miljövård m. m.

Till jordbruksutskottet har hänvisats följande av utskottet till behandling i ett sammanhang upptagna motioner, nämligen

dels motionen II:26 av herr *Wiklund* i Stockholm vari hemställts att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om utredning av frågan om inrättande av enhetliga, lämpligt sammansatta organ inom primärkommunerna för bevakning och bedömning av naturvårds- och miljövårdsfrågor;

dels de likalydande motionerna I: 394 av herr *Bengtson m. fl.* och II: 456 av herr *Hedlund m. fl.* vari hemställts att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om utredning angående kompetensförhållandena för den kommunala miljöpolitiken i syfte att möjliggöra en effektivisering och aktivisering av den kommunala miljövården främst genom befintliga kommunala nämnder i enlighet med vad i motionerna anförts;

dels de likalydande motionerna I:865 av herr *Österdahl* och herr *Peterson, Eric*, samt II:965 av herr *Jönsson* i Ingemarsgården *m. fl.* vari hemställts att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om utredning och förslag angående kompetens- och kostnadsfördelningen mellan stat och kommun på miljövårdsområdet samt lämplig kommunal miljövårdsorganisation.

Motionerna I: 394 och II: 456 har såvitt avser den kommunala kompetensen hänvisats till konstitutionsutskottet och i övrigt till jordbruksutskottet.

Utskottet har i den ordning § 46 riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttranden över motionsparen I: 394 och II: 456 samt I: 865 och II: 965 från statens naturvårdsverk och Svenska kommunförbundet. Se bilaga till detta utlåtande.

Utskottet. Liksom i föreliggande motioner har yrkanden om utredning rörande organisationen av kommunernas medverkan i naturvårdsarbetet vid flera tillfällen under senare år motionsledes framförts till riksdagen. Som riksdagen därvid intagit ståndpunkten att kommunerna alltjämt bör ha frihet att anpassa sin organisation för handläggningen av naturvårdsfrågor efter vad som är mest praktiskt med hänsyn till de lokala förhållandena har motionerna ej föranlett någon riksdagens åtgärd. Såvitt utskottet kan finna har inte framkommit något bärande motiv för riksdagen att ändra denna ståndpunkt, vilken enligt utskottets mening får anses äga giltighet beträffande kommunernas uppgifter på miljövårdens område i vidare mening. I överensstämmelse härmed finner utskottet ej skäl föreslå någon åtgärd

från riksdagens sida i anledning av de utredningsyrkanden rörande denna fråga som lagts fram i förevarande motioner.

Mot bakgrund av att kostnaderna för det allmännas insatser på miljövårdens område kan förutses öka framhålls i motionerna I: 865 och II: 965 även angelägenheten av att utreda frågan om en ändamålsenlig fördelning av nämnda kostnader mellan stat och kommun. Svenska kommunförbundet tillstyrker att frågan här- om görs till föremål för utredning. I samma riktning uttalar sig statens naturvårds- verk. I anslutning till nämnda förslag om utredning vill utskottet betona att med ökade insatser från samhällets sida på miljövårdens område följer ökade krav på en noggrann planering och en väl genomförd samordning av olika åtgärder. Det är därvid av vikt att kostnadsutvecklingen följs noggrant och att fördelningen mel- lan stat och kommun av samhällets kostnader för miljövården avvägs på ett ändamålsenligt sätt. Utskottet, som utgår från att Kungl. Maj:t och berörda myndig- heter med uppmärksamhet följer dessa frågor och vidtar de åtgärder som kan be- finnas erforderliga, anser det vara till fyllest om riksdagen i anledning av nu ifråga- varande motionsyrkande som sin mening ger till känna vad utskottet sålunda an- fört.

Utskottet hemställer

att riksdagen

1. lämnar motionen II: 26 utan åtgärd,
2. lämnar motionerna I: 394 och II: 456, såvitt de hänvisats till jordbruksutskottet, utan åtgärd,
3. lämnar motionerna I: 865 och II: 965 utan åtgärd, såvitt däri yrkats utredning rörande den kommunala miljövårdsorga- nisationen,
4. i anledning av motionerna I:865 och II:965, såvitt i öv- rigt är i fråga, som sin mening ger till känna vad utskottet an- fört beträffande fördelningen av kostnaderna för miljövårdsåt- gärder mellan stat och kommun.

Stockholm den 27 november 1969

På jordbruksutskottets vägnar:

NILS G. HANSSON

Vid detta ärendes slutbehandling har närvarit

från f ö r s t a kammaren: herrar Mossberger (s), Hedström (s), Skärman (fp), Hermansson (cp)*, Magnusson (s), Augustsson (s), fru Hultell (m), herrar Skager- lund (fp), Lokander (s) och Ingvar Andersson (m);

från a n d r a kammaren: herrar Hansson i Skegrie (cp), Johanson i Västervik (s), Lundmark (s), Trana (s)*, Eskilsson i Likenäs (s), fru Lindberg (s), herrar Nilsson i Lönsboda (fp), Nygren (s)*, Sundkvist (cp) och Krönmark (m).

* Ej närvarande vid justeringen.

Yttranden över motionerna I:394 och II:456**Statens naturvårdsverk (18.4.1969)**

I ett gemensamt utlåtande över motionsparen I:394 och II:456 samt I:865 och II:965 anför naturvårdsverket följande.

Statens naturvårdsverk har i olika sammanhang framhållit att avsevärd vikt måste tillmätas de kommunala insatserna på natur- och miljövårdsområdet. Det är därför enligt verkets mening angeläget att det kommunala arbetet på ifrågakvarande område ordnas ändamålsenligt i organisatoriskt avseende.

Motioner om inrättande av särskilda kommunala organ för uppgifter inom naturvården i trängre mening har vid flera tillfällen under de närmast föregående åren avslagits av riksdagen. Härvid har bl. a. anförts att förhållandena inom kommunerna är så olika att man ej lämpligen bör meddela generella regler i ämnet.

I yttrande denna dag till riksdagens tredje lagutskott över motionerna I:795 och II:932 om rätt för kommun att inrätta särskilda naturvårdsorgan har naturvårdsverket emellertid uttalat sig för en utredning om kommunernas uppgifter och befogenheter enligt naturvårdslagen.

Inom det område som täcks av den väntade lagstiftningen om skydd mot miljöfarlig verksamhet, dvs. främst vatten- och luftvårdsområdena, kommer hälsovårdsnämnden att vara ansvarigt kommunalt organ. Stor vikt måste läggas vid att hälsovårdsnämnderna får tillräckliga resurser för sina betydelsefulla funktioner på miljövårdsområdet. I allt fler fall uppmärksammas särskilt behovet av samordning mellan de olika kommunala organ, som var för sig arbetar med frågor som berör miljövården. Denna samordningsfunktion synes ofta med fördel kunna läggas på hälsovårdsnämnden. Naturvårdsverket får i detta sammanhang understryka vikten av att hälsovårdsnämnderna får personal som har tillräcklig utbildning för sitt betydelsefulla arbete på miljövårdsområdet.

Betydelsefullt är emellertid att även kommunens styrelse engageras i miljövärdfrågorna vilket är av särskild vikt när det gäller frågor där avgörandena medför större ekonomiska konsekvenser för kommunen.

Otvivelaktigt är det angeläget att man inte för uppgifter på naturvårdsområdet tillskapar nya kommunala organ vars uppgifter skulle komma att gripa över de uppgifter som för närvarande vilar på befintliga kommunala organ. I den mån man i särskilda fall beroende på storleken av den befintliga kommunala organisationen eller av andra skäl inrättar något särskilt miljövärdorgan måste denna risk för kompetenskonflikter särskilt uppmärksammas.

Som ovan framhållits har naturvårdsverket tillstyrkt en utredning om kommunala uppgifter och befogenheter enligt naturvårdslagen. I enlighet med vad nyss sagts delar verket motionärernas mening att den kommunala miljövärdvården bör bedrivas främst genom befintliga kommunala nämnder. Mot bakgrund härav finner verket för närvarande ej tillräckliga skäl förorda någon särskild utredning angående kompetensförhållandena för den kommunala miljövärdspolitiken.

Vidkommande den i motionerna I:865 och II:965 upptagna frågan om kompetens- och kostnadsfördelningen mellan stat och kommun får verket ånyo erinra om sitt förslag om att kommunernas uppgifter och befogenheter enligt naturvårdslagen utreds och att härvid bl. a. bör beaktas frågan om lämpliga grundsatser för kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. Naturvårdsverket förordar att de kompetens-

och kostnadsfördelningsfrågor som kan komma att aktualiseras av den väntade lagstiftningen om skydd mot miljöfarlig verksamhet tas upp till prövning först sedan vissa erfarenheter vunnits av lagens tillämpning.

Svenska kommunförbundet (14.3.1969)

Kommunförbundet anför följande i gemensamt utlåtande över rubricerade motioner samt två till lagutskott hänvisade likalydande motioner, I:795 och II:932, angående rätt för kommun att inrätta särskilda naturvårdsorgan.

I den allmänna miljövårdsdebatten har ofta understrukits kommunernas stora ansvar på miljövårdsområdet. Samtidigt har framhållits att den existerande kommunala organisationen inte alltid fungerat tillfredsställande främst beroende på att miljöfrågorna har anknytning till flera organ och att samarbetet dem emellan varit bristfälligt. Kritik har också riktats mot att insatserna ofta varit otillräckligt samordnade.

Styrelsen är klart inställd på att kommunernas insatser inom miljövården måste öka och den kommunala organisationen härför förstärkas. Härvid är det angeläget att de nämnder som redan nu har ansvaret för miljövården aktiveras och ges tillräckliga resurser. Detta gäller särskilt hälsovårdsnämnden som bör vara ett huvudorgan med hänsyn till dess speciella sakkunskap och viktiga uppgifter även av förebyggande art.

För att förhindra kompetenskonflikter och en splittring av resurserna bör undvikas att inrätta nya organ med uppgifter som formellt eller reellt redan ligger på befintliga nämnder eller som har naturlig anknytning till någon av dem. Hälsovårdsnämndens och byggnadsnämndens uppgifter är följande i stor utsträckning specialreglerade.

När det i detta sammanhang talas om att ansvar och uppgifter inom miljövården åvilar olika organ avses därmed i första hand funktionen att utreda och bedöma olika frågor samt ställa förslag till lösningar och att ta initiativ i olika avseenden. Det är således inte fråga om ansvaret för vare sig verkställighet av konkreta åtgärder eller för slutliga beslut rörande dylika åtgärder, vilka uppgifter i regel ligger på andra händer. Ett undantag är dock att såväl hälsovårdsnämnd som byggnadsnämnd inom den kontrollerande, korrigerande och tillståndsgivande delen av sitt arbete äger träffa beslut av definitiv karaktär. Dessa nämnders agerande i förebyggande syfte resulterar emellertid väsentligen i råd, förslag och allmänna meningsyttringar. Vad här sagts är i och för sig givet men bör framhållas eftersom debatten om nya miljövårdsorgan ofta visat att oklarhet råder i dessa avseenden.

En speciell fråga är om det kan anses föreligga behov av särskilda naturvårdsorgan med uppgifter enligt naturvårdslagen. Därvid bör nämnas att kommunens styrelse enligt lagens förarbeten är kommunens naturvårdsorgan i den mån annat inte beslutas eller följer av särskild författning. Naturvården är en såväl statlig som kommunal uppgift men de kommunala uppgifterna synes ännu vara tämligen svävande. Hittills torde kommunerna ha kommit i kontakt med naturvårdslagen främst såsom remissorgan men tydligt är att länsstyrelserna som har all beslutanderätt hoppas på mer direkt kommunal medverkan i flera avseenden. Bl. a. räknar man med självständiga kommunala initiativ och med hjälp från kommunerna beträffande tillsyn av meddelade villkor och en allmän bevakning av att naturvårdslagens syften inte åsidosättes. Framförallt hoppas man på ekonomisk hjälp för genomförandet av angelägna skyddsprojekt som tarvar ersättning till markägarna men där de statliga medlen inte förslår.

Dessa uppgifter har nära anknytning till redan befintliga organ såsom kommunens styrelse, byggnadsnämnd och, där sådan finnes, fritidsnämnd. Det kan därför knappast generellt anses föreligga behov av speciella naturvårdsorgan särskilt som de flesta frågor dessa skulle få att behandla torde vara av den art att de måste bedömas även av ett eller flera av de nyssnämnda organen. Detta hindrar naturligtvis inte att det på sina håll kan vara motiverat att inrätta särskilda organ som kan självständigt handlägga mer rutinbetonade remissärenden och som kan vara förslagsställare och initiativtagare i konkreta frågor. Om ett sådant organ inrättas bör dock tillses att det inte ges sådana uppgifter inom miljövärden som redan ankommer på andra organ utan att dess uppgifter begränsas till naturvårdslagen.

Inom det kommunala miljövårdsarbetet måste särskild uppmärksamhet ägnas samarbets- och samordningsfrågorna. Framförallt är det angeläget med ett effektivt samarbete mellan hälsovårdsnämnd och byggnadsnämnd men samarbetet skall givetvis omfatta alla organ som i ena eller andra avseendet har att befatta sig med miljövårdsfrågor. Särskilt viktigt är att kommunens styrelse engageras i miljövårdsfrågorna och inlemmas i samarbetet speciellt i frågor med större ekonomiska konsekvenser. Ett mera organiserat samarbete kan i vissa fall vara motiverat t. ex. i form av ordförandekonferenser eller samarbetsdelegationer.

Den kanske största bristen i nuvarande förhållanden är bristen på samordning av de kommunala insatserna och avsaknaden av en totalbedömning av vilka åtgärder som bör vidtagas samt angelägenhetsgraden därav. För lösning av dessa problem står i och för sig flera möjligheter till buds. Ett alternativ är att bland redan existerande organ utse ett att handhava dessa uppgifter. Med hänsyn till arten av de miljövårdsproblem som i första hand kräver sin lösning dvs de mer allvarliga miljöstörningarna i form av luft- och vattenföroreningar samt bullerstörningar mm och som under lång tid måste dominera de kommunala insatserna är det i många kommuner naturligt att samordningsuppgiften i så fall läggs på hälsovårdsnämnden.

Att lägga samordningsuppgiften på kommunens styrelse är dock ett alternativ som för många kommunalmän framstår som den mest realistiska lösningen. Därigenom markeras styrelsens centrala ansvar även i miljövårdshänseende och vidare vinnes garantier för att miljövårdsfrågorna integreras med kommunens ekonomiska planering. För kommunens styrelse är det också naturligt att bevaka miljövårdsfrågorna i en mer vid bemärkelse. I sin samordnande och ledande funktion är det dock väsentligt att styrelsen respekterar och understödjer specialorganens arbete så att dessa inte förlorar känslan av ansvar. Eventuellt erforderliga organisatoriska arrangemang för handhavandet av dessa uppgifter måste lösas från rent lokala utgångspunkter. Det är uppenbart att förhållandena är olika beroende på kommunernas storlek och struktur. I de största kommunerna med deras starkt splittrade förvaltning kan det vara befogat att till styrelsen knyta ett särskilt samordningsorgan.

Styrelsen har härmed velat ge uttryck åt sin principiella uppfattning i dessa frågor. Som synes överensstämmer den i väsentliga stycken med motionärernas. Styrelsen har undvikit att ta ställning till konkreta organisatoriska spörsmål för att ge utrymme åt varierande lösningar anpassade efter lokala förhållanden. Oavsett hur samarbets- och samordningsfrågorna löses rent praktiskt vill styrelsen dock sammanfattningsvis framhålla att några nya organ ägnade att konkurrera med redan befintliga inte bör införas och att den kommunala miljövårdsorganisationen bör kännetecknas av starka hälsovårdsnämnder och ett levande engagemang i miljövårdsfrågorna från kommunens styrelses sida.

Med hänvisning härtill anser styrelsen det inte föreligga behov av någon generell utredning om den kommunala organisationen på miljövårdsområdet. Motionerna om rätt för kommun att inrätta särskilda naturvårdsorgan fäster emellertid uppmärk-

samheten på förhållandet mellan stat och kommun vid tillämpning av denna lag. Den omständigheten att all beslutanderätt exklusivt tillkommer statliga organ kan innebära olägenheter för kommunerna och är allmänt sett ägnat att skapa osäkerhet om kommunernas roll enligt lagen.

Styrelsen får därför tillstyrka att frågan om kommunernas uppgifter och befogenheter enligt naturvårdslagen närmare utreds.

Yttranden över motionerna I:865 och II:965

Statens naturvårdsverk (18.4.1969)

Se yttrandet över motionerna I:394 och II:456.

Svenska kommunförbundet (14.3.1969)

Kommunförbundets styrelse tillstyrker att frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun på miljövårdens område göres till föremål för utredning och anför.

I motionerna behandlas dels frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun beträffande kommunala insatser på miljövårdens område och dels frågan om den kommunala miljövårdsorganisationen.

I sistnämnda hänseende får styrelsen hänvisa till sitt yttrande över motionerna I:394 och II:456, vari styrelsen funnit motiv föreligga för en utredning om kommunernas uppgifter och befogenheter enligt naturvårdslagen.

Vad angår spörsmålet om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun för kommunala insatser inom miljövården vill styrelsen understryka att staten måste ta ett allt större ansvar för kostnaderna härför. Redan nu är många kommuner bundna till avsevärda investeringar i exempelvis vattenvårdande åtgärder. Med de ytterligare krav på kommunerna beträffande olika miljövårdsinsatser, som är att förvänta, blir kostnadsaspekten än mer markerad. Det bör därvid beaktas att det för kommunerna utöver kostnader för själva verkställigheten ofta tillkommer kostnader för rent forsknings- och utvecklingsarbete dvs. uppgifter som till sin natur är klart statliga.